

# De slop op de schop

AUTEURS Wouter Bervoets en Maarten Loopmans

FOTOGRAFIE Wouter Bervoets

**De groei van Afrikaanse steden lijkt onlosmakelijk verbonden te zijn met de ontwikkeling van informele nederzettingen. De voorbije decennia werden voor de problematiek van deze informele nederzettingen reeds verschillende strategieën ontwikkeld. Eén van de meer radicale strategieën met belangrijke maatschappelijke gevolgen wordt vandaag toegepast in Ouagadougou, Burkina Faso.**

In het Westers ontwikkelingsbeleid voor Afrika neemt de aandacht voor steden toe. Verstedelijking is één van de voornaamste aandachtspunten in de structurele aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank. Het wordt tegelijk als kwaal en oplossing beschouwd. Enerzijds is verstedelijking een motor van economische ontwikkeling; anderzijds brengt het de ontwikkeling van informele nederzettingen en de daarmee verbonden problemen (lage woonkwaliteit, ondermaatse voorzieningen, druk op het milieu, informele activiteiten, etc.) met zich mee. Stedelijke overheden in Afrika worden aangespoord om deze problemen met meer daadkracht aan te pakken. Eén van de meest radicale voorbeelden van zo'n krachtdadige aanpak is deze in Ouagadougou, hoofdstad van Burkina Faso.

Ouagadougou is explosief gegroeid. In 1960 was het nog een kleine stad van 60.000 inwoners, in 2008 telde de stad 1,4 stedelingen en voor 2025 worden er 4,5 miljoen inwoners verwacht. Tot de jaren '80 was deze bevolkingsgroei in de eerste plaats het resultaat van plattelandsmigratie, terwijl ze vandaag voornamelijk een gevolg is van natuurlijke stadsgroei. De sterke bevolkingstoename vertaalt zich in uitgestrekte informele nederzettingen in de periferie van de stad, die sinds de jaren '80 tot nu door middel van grootschalige verkavelingsoperaties aangepakt worden. De voorbije jaren kende Burkina Faso belangrijke omwentelingen waaronder politieke decentralisering en economische liberalisering. Binnen deze gewijzigde context leidt de voortzetting van de verkavelingsoperaties tot massale vastgoedspecula-

tie en ongecontroleerde stadsgroei.

Steunend op intensief veldwerk (interviews, kartering en participerende observatie) brachten we de ruimtelijke, sociale en economische impact van deze verkavelingsoperaties in kaart. Hiervoor werden vier naburige, doch zeer verschillende stadsfragmenten (Fig. 1) in de oostelijke stadsrand geselecteerd: de verkavelde wijken Dassasgho (verkaveld in 1987) en Nioko I (verkaveld in 2003) en de informele nederzettingen Goundryn (verkavelingsoperatie in voorbereiding) en Signonghin (verkavelingsoperatie in voorbereiding).

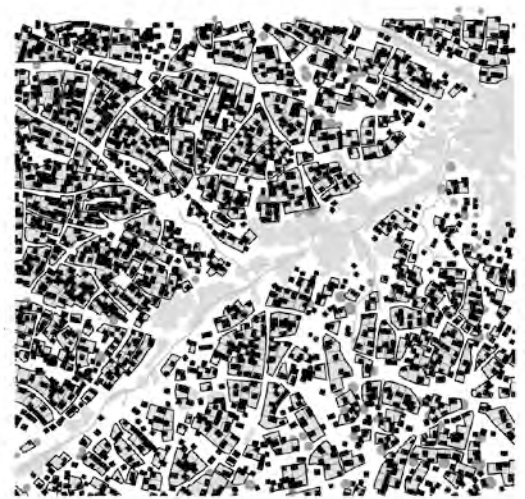
## Stadsgroei en de verkavelingsmethode

Met de kolonisatie aan het einde van de 19de eeuw van Burkina Faso werd Ouagadougou één van de belangrijkste koloniale administratieve centra in Frans West-Afrika. De bevolking groeide gestaag en tussen 1932 en 1958 werden de organisch gegroeide centrale stadswijken herverkaveld volgens rastermodel tot woonzones voor de kolonialen en belangrijke overheidsfunctionarissen. De kolonisatie en verstedelijking introduceerden ook het concept van private eigendom, althans in de herverkavelde stedelijke wijken. Elders bleef het traditioneel systeem van collectief beheer door de dorpschef behouden. Op 5 augustus 1960 werd Opper-Volta onafhankelijk. De bevolking van Ouagadougou nam vanaf dan sterk toe, maar stadsplanning was geen prioriteit. De productie van officiële percelen was ontoereikend en inwijkelingen verwierven volgens de lokale traditie het gebruiksrecht over een stuk grond bij de lokale dorpschefs. Deze ongecontroleerde instroom leidde tot uitgestrekte informele nederzettingen in de stadsrand.

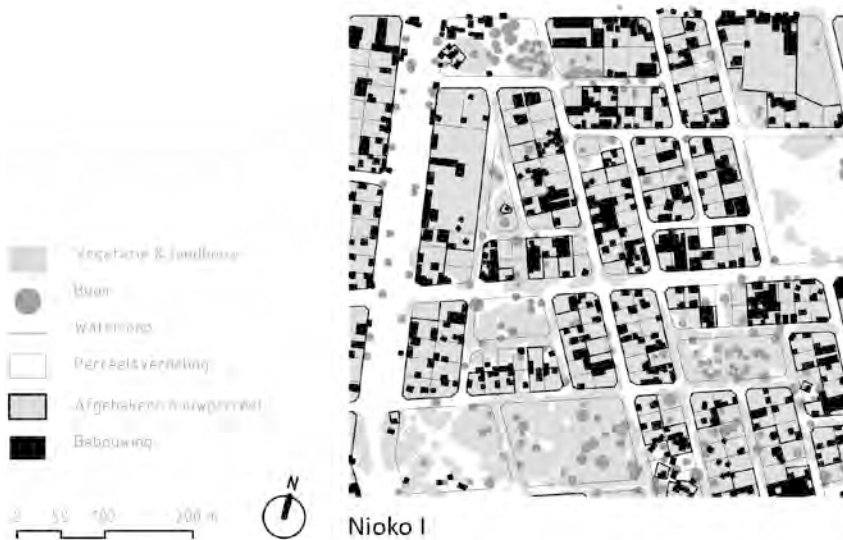
In de jaren '70 gingen internationale spelers zich mengen in het debat en de Verenigde Naties stelden 'slum upgrading' voor als strategie voor de informele nederzettingen. Deze aanpak bestond uit de verbetering van de levensomstandigheden door de aanleg van basisinfrastructuur met maximaal behoud van de organisch gegroeide ruimtelijke structuur en woningen. De lokale overheid was echter niet akkoord: men eiste eerst een overkoepelend Masterplan voor de stad en bovendien



Signonghin



Goudryn



Dassasgho

Vier wijkfragmenten in een verschillende fase van het verkavelingsproces

verkozen zij een voortzetting van het koloniale stadsraster omdat dit de aanleg van basisinfrastructuur zou vergemakkelijken. Daarop werd de vakgroep Planologie van de Universiteit van Amsterdam om assistentie gevraagd. Zij hielpen bij de voorbereiding van een Masterplan voor Ouagadougou en bij de participatie van de betrokken huishoudens en traditionele leiders in de meest gewenste vormgeving en aanpak voor de ruimtelijke herinrichting van de informele nederzettingen. Vier herinrichtingsopties werden gepresenteerd aan de bevolking, elk met een verschillende graad van afbraakwerken. De variant met herstructurering volgens rastermodel, die praktisch de totale afbraak en heropbouw van een wijk impliceerde, werd door de meerderheid van de bewoners gekozen. De wijkbewoners motiveerden hun keuze als de eerlijkste methode waarbij elke bewoner een identiek perceel zou krijgen. Een andere verklaring is dat het rastermodel als moderner werd beschouwd en een perceel in een dergelijke wijk een stap vooruit betekent voor de wijkbewoners. Op basis van de resultaten van de bewonersbevraging werd een verkavelingmethode volgens rastermodel ontwikkeld waarbij prioriteit werd gegeven aan de toekenning van eigendomstitels en pas in een tweede fase, als de wijkbewoners kapitaalkrachtiger zouden worden, zou er ook in basisinfrastructuur geïnvesteerd worden. De rol van de overheid beperkte zich tot het

uitzetten van de percelen door landmeters, terwijl de bewoners nadien zelf verantwoordelijk waren voor de verplaatsing van hun woningen en het vrijmaken van de ruimte voor infrastructuur.

Op 4 augustus 1983 greep Kapitein Thomas Sankara de macht en tijdens zijn Marxistisch geïnspireerd bewind werd de verkavelingmethode voor het eerst op grote schaal toegepast. Met Thomas Sankara werd een stadspolitiek ingezet waarin de strijd tegen de feodale machtsstructuren, grootgrondbezitters, vastgoedspeculatie, informele nederzettingen en woononzekerheid centraal stond. Nieuwe wetgeving – 'La Réorganisation Agricole et Foncière' - nationaliseerde alle gronden en private eigendom beperkte zich vanaf dan tot de opstellen met recht van vruchtgebruik op de grond. Tussen 1983 en 1985 werden 60.000 percelen gecreëerd en daalde het aandeel informele nederzettingen van 71 tot 19% van de stadsoppervlakte. Controle vanuit de overheid op de illegale doorverkoop van percelen in de verkavelde informele nederzettingen in combinatie met eigendomsrechten beperkt tot vruchtgebruik voorkwam grootschalige vastgoedspeculatie.

Aan deze revolutionaire periode kwam een einde toen in oktober 1987 Blaise Compaoré, Sankara's toenmalige rechterhand en Burkina Faso's president tot op vandaag, de macht overnam. Het aantal verkavelingsoperaties werd sterk verminderd, maar de bevolking van Ouagadougou

bleef ondertussen wel toenemen: nieuwe informele nederzettingen waren het gevolg. In 1991 werd door de Wereldbank een Structureel Aanpassingsprogramma uitgewerkt waarin politieke decentralisering en economische liberalisering centraal stonden. Onder druk van de Wereldbank werd Sankara's bijzondere eigendomswetgeving aangepast: sinds 1991 is het opnieuw mogelijk om bebouwde percelen officieel door te verkopen en de herziening van 1996 laat ook de verkoop van onbebouwde percelen toe. Met deze herzieningen werd grondeigendom opnieuw geprivatiseerd en in deze gewijzigde politieke en economische context leidt de voortzetting van de verkavelingoperaties op schaal van de stad tot massale vastgoedspeculatie en ongecontroleerde stadsgroei.

## ***speculanten vestigen zich in de aanloop naar een verkavelingoperatie in de informele nederzettingen om zoveel mogelijk percelen te worden toegewezen***

### **Spanningen omtrent verkavelingoperaties**

De bewoners van informele nederzettingen vormen zeker geen homogene groep. Een wijk wordt gedeeld door autochtone bewoners, inwijkelingen uit stad en platteland, huurders, speculanten, etc. Zij hebben heel verschillende belangen en in de aanloop naar een verkavelingoperatie zijn onderlinge conflicten onvermijdelijk. Een eerste belangrijk conflict speelt zich af binnen de autochtone landbouwerspopulatie van de perifere dorpskernen. Zij speculeren op de toekomstige verkaveling van hun familiegronden door de verkoop van percelen aan inwijkelingen afkomstig uit stad of platteland. Met de verkaveling in het vooruitzicht brokkelt het gezag van de ouderlingen en dorpschef af. Tegen de traditie in gaat de jongere generatie zelf over tot de verkoop van familiegronden aan inwijkelingen. Zelfs gronden die buiten de eigen familiegrenzen vallen worden verkocht, wat niet alleen tot conflicten leidt tussen de verschillende generaties binnen één familie, maar ook tussen families onderling. Als gevolg van dubbelzinnigheden bij de toekenningsvoorwaarden voor percelen bij verkaveling ontstaan er ook spanningen tussen autochtone en ingeweken bewoners. Hoewel tijdens de revolutie een einde gemaakt werd aan de traditionele eigendomsstructuren, sluimert het traditioneel systeem toch nog door in de verkavelingoperaties door enkele bijzondere voorrechten voor de autochtone bevolking. Zo ligt de minimumleeftijd voor de toekenning van een perceel voor hen op vijftien jaar in plaats van de gebruikelijke achttien jaar en ook de financiële contributies die men betaalt om een perceel toegewezen te krijgen liggen lager. Maar het belangrijkste voorrecht is dat de autochtone bewoners prioritair recht hebben op een perceel en eventueel ook recht hebben op extra percelen ter compensatie van het verlies aan landbouwgrond. In de aanloop naar de verkaveling leidt dit vaak tot spanningen met de inwijkelingen die reeds lange tijd in het

dorp wonen en het lokale dorpshoofd volgens de traditie ook betaald hebben voor hun perceel. Deze inwijkelingen claimen, zoals een bewoner van de informele wijk Signonghin - die voorbereid wordt voor verkaveling - aangeeft, dezelfde rechten als de autochtonen bij de verkaveling: "In het geval van verkaveling zouden wij ook zeker een perceel moeten krijgen. Wij wonen hier nu reeds zolang dat we deel uitmaken van het dorp, wij zijn kinderen van hier geworden." Een andere bewoner stelt dat de autochtone bevolking haar macht in de commissies bevoegd voor de perceeltoewijzigingen misbruikt: "De autochtone bewoners hebben teveel macht over de nieuwkomers bij de toekenning van de percelen (...) mensen die elkaar niet kunnen uitstaan zorgen ervoor dat de anderen geen perceel krijgen. Kijk naar Nioko (aanpalende wijk die reeds verkaveld werd), daar heb je autochtonen die vroeger enkel een fiets hadden, maar nu reeds een villa hebben gebouwd. Er wordt dus ook veel gesjoemeld." In de wijk Signonghin hebben de inwijkelingen een bewonerscomité opgericht dat alle wijkbewoners oplistte om de kansen op een perceel bij een toekomstige verkavelingoperatie te vergroten.

Ten slotte ontstaan er ook conflicten tussen inwijkelingen en speculanten. Speculanten vestigen zich in de aanloop naar een verkavelingoperatie in de informele nederzettingen om zoveel mogelijk percelen te worden toegewezen. Zij kunnen die later immers met winst doorverkopen. Om kans te maken op een perceel is registratie tijdens de aan de verkaveling voorafgaande volkstelling cruciaal. Speculanten anticiperen hierop door de bouw van meerdere, onbewoonde of door stromannen bewoonde woningen. De wetgeving stelt wel dat iedere bewoner van Ouagadougou slechts recht heeft op één perceel, maar vaak wordt de naam van familieleden geleend waardoor deze eis kan worden omzeild. De overheid beschikt ook niet over de middelen en gedetailleerde eigendomsregisters om na te gaan wie al dan niet reeds over een perceel beschikt. Het aantal percelen voorzien in de verkavelingprojecten ligt door de grote perceeloppervlaktes en de voor infrastructuur gereserveerde ruimte vaak lager dan het aantal huishoudens in de informele nederzetting. Voor de inwijkelingen neemt met elke bijkomende speculant in de wijk de kans op een perceel af, zeker als die speculanten ook nog eens over de nodige financiële middelen beschikken om zich in de gunst te werken van de toewijzingscommissies. In de informele nederzetting Goudryn, waar tijdens onze aanwezigheid een verkavelingsoperatie in voorbereiding was, heerste bij sommige bewoners dan ook grote onzekerheid over wat de toekomst zou brengen: "We wachten nu al drie jaar na de volkstelling, maar we weten nog niet waar ons perceel zich zal bevinden (...) Het enige dat we weten is dat er niet voldoende percelen zijn voor iedereen (...) misschien geven ze ons perceel wel aan iemand met meer geld uit de wijk, maar die hier niet echt woont en dan zullen ze hier op een mooie dag staan met hun bulldozers om ons weg te jagen."

### **Sociale en economische impact**

Het aantal percelen in de verkavelingprojecten is beperkt. Met de verkavelingoperaties dient dan ook steeds een deel van de oorspronkelijke bewoners de wijk te verlaten. Huurders en mensen die gratis wonen, worden per definitie niet geregistreerd voor een verkaveling, en vallen achteraf dan ook uit de boot. Bovendien zal een groot aantal



2a: Informele nederzetting Signonghin



2b: Informele nederzetting Goudryn



2c: Verkavelde wijk Nioko



2d: Verkavelde wijk Dassasgho

geregistreerde wijkbewoners geen perceel krijgen en worden sommige percelen aan twee families tegelijk toegekend. Een bewoner van de verkavelde wijk Nioko, wiens woning in het midden van een straat stond, wachtte jaren na de verkavelingoperatie nog steeds vruchteloos op een perceel: "Wij wonen hier sinds 1997, maar wij hebben bij de verkaveling (in 2003) geen perceel toegewezen gekregen. Het gemeentebestuur heeft ons laten weten dat onze aanvraag verkeerd geadresseerd was. We proberen meer uitleg te krijgen, maar het heeft tot nu nog niets opgeleverd (...) als we geen perceel krijgen, dan zijn we verplicht te verhuizen". De weinig transparante toekenningsprocedure en wijdverspreide corruptie liggen vaak aan de basis van dergelijke mistoestanden. Vooral de maatschappelijk zwaksten worden zo verdrongen, en dit wordt nog erger na verkaveling. De meest achtergestelde gezinnen beschikken immers vaak niet over de financiële middelen om de belasting op het vruchtgebruik te betalen, noch om hun percelen binnen de 5 jaar te bebouwen zoals de wet voorschrijft. Deze gezinnen verkopen noodgedwongen hun perceel aan kapitaalcrachtigere gezinnen voor de bouw van een villa of aan investeerders voor de bouw van huurwoningen. Na verkaveling evolueren de informele nederzettingen tot villawijken voor de middenklasse. De oorspronkelijke wijkbewoners vestigen zich noodgedwongen in nieuwe

informele nederzettingen waardoor het probleem gewoon verplaatst wordt. De verkavelingoperaties en de hiermee gepaard gaande sociale verdringing tasten de bestaande sociale netwerken sterk aan. Een bewoner van de in 2006 verkavelde wijk Nioko stelde het als volgt: "Er hebben veel mensen de wijk verlaten omdat ze geen perceel hebben gekregen of omdat ze het verkocht hebben door geldgebrek. Vroeger kenden we iedereen hier, maar nu niet meer. Het is moeilijker geworden. Als ik vroeger dringend geld nodig had voor mijn kinderen, dan kon ik daarvoor steeds terecht bij de burens. Maar die wonen nu niet meer in de wijk."

Naast de sociale impact hebben de verkavelingen ook een belangrijk economisch gevolg voor de bewoners van de informele nederzettingen. Bovenop de financiële bijdrage voor de toekenning van een perceel en belastingen op het vruchtgebruik verliezen de bewoners hun vroegere investering in de aankoop van hun perceel bij het lokale dorpshoofd. Daarnaast gaat door de opgelegde afbraak en heropbouw van de woningen ook een groot deel van de investeringen in de woning zelf verloren. Met de verkavelingen moeten informele handelsactiviteiten volledig heropgestart worden en worden ook de bomen gerooid waardoor het gratis sprokkelhout voor het koken verdwijnt. Maar vooral het verlies aan landbouwgrond wordt betreurd:

“De verkaveling heeft ons leven sterk veranderd, maar niet verbeterd. Integendeel de situatie is zelfs verslechterd. We hebben geen landbouwgrond meer, landbouw was het enige dat we hadden om van te leven”.

Ook inzake basisinfrastructuur gaan met de verkavelingen de levensomstandigheden in de wijk er niet noodzakelijk op vooruit. De verkavelingsplannen voorzien wel de aanleg van basisinfrastructuur en publieke diensten zoals onderwijs en gezondheidszorg, maar in realiteit ligt het voorzieningsniveau zeer laag. Verklaringen hiervoor zijn een verdeling van de bevoegdheden - gemeenten zijn verantwoordelijk voor de verkaveling en publiek-private ondernemingen voor de aanleg van nutsvoorzieningen - alsook een gebrekkige inning van de belasting op het vruchtgebruik bedoeld voor de financiering van de infrastructuurwerken. Als de nutsvoorzieningen dan uiteindelijk toch aangelegd worden in de wijk, dan zijn de aansluitingskosten dermate hoog dat de meest achtergestelde gezinnen nog steeds geen toegang tot drinkwater of elektriciteit hebben. Een bewoner van de verkavelde wijk Dassasgho wees op de grote ongelijkheden inzake basiscomfort: “Wij wonen hier op ons perceel in een zeer eenvoudige woning zonder aansluiting op water en elektriciteit. Maar onze burens wonen in grote villa’s met verdiepingen en alle comfort. Ons toilet en douche zijn in open lucht, onze burens kunnen vanuit hun villa alles zien.”

## **informele nederzettingen in de periferie van de stad worden door middel van grootschalige verkavelingoperaties aangepakt**

### **Nood aan een alternatieve aanpak**

In Ouagadougou kijken de bewoners van de informele nederzettingen vandaag vaak met nostalgie terug naar de periode van de revolutie toen verkavelingen volgens hen eerlijker verliepen en elk gezin ook daadwerkelijk een perceel kreeg toegekend. De recente liberaliseringspolitiek, opgelegd onder druk van internationale instanties, heeft het karakter van de verkavelingoperaties sterk veranderd. Zoals bos gerooid wordt voor landbouwproductie, zo worden vandaag informele nederzettingen verkaveld voor speculatie op vastgoed. De toegepaste verkavelingmethode beperkt de kosten voor de overheid tot een minimum, terwijl de verbetering van de levensomstandigheden voor de wijkbewoners van de markt wordt verwacht. De case Ouagadougou toont aan hoe de neoliberale agenda voor Afrikaanse steden in combinatie met een onaangepaste aanpak van informele nederzettingen leidt tot sociale conflicten, ongelijkheid en toenemende moeilijkheden tot integratie voor de meest achtergestelde bevolkingsgroepen in de stad. De reacties van de wijkbewoners en de mechanismen die spelen op het terrein druisen immers vaak in tegen de rationaliteit van de financiële wereld. Een alternatieve aanpak dringt zich op.

**Wouter Bervoets (wouter.bervoets@asro.kuleuven.be) is architect en stedenbouwkundige, en als doctoraatsonderzoeker verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven. Dit artikel is gebaseerd op zijn Masterthesis Stedenbouw en Ruimtelijke Planning aan de Erasmushogeschool Brussel. Maarten Loopmans (Maarten.loopmans@ees.kuleuven.be) is Assistent Professor aan het Instituut voor Sociale en Economische Geografie van de Katholieke Universiteit Leuven. Hij trad op als co-promotor van de Masterthesis die aan basis ligt van dit artikel.**

### **Literatuurselectie**

- Beeker, C. (2001) Pitfalls in planning: a look at Ouagadougou in Burkina Faso. In: Baud, I., J. Post, L. de Haan & T. Dietz (eds) Re-aligning government, civil society and the market: new challenges in urban and regional development. Amsterdam: University of Amsterdam, pp.25-38
- Beeker, C. (1994) Plotting the Urban Field of Ouagadougou. Third World Planning Review, 16:3, pp.309-324
- Davis, M. (2006) Planet of Slums. New York: Verso
- Jaglin, S. (2000) Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Paris: Karthala
- Marie, A. (1989) Politique urbaine: une révolution au service de l'État. Politique africaine, n°33 -Retour au Burkina, Paris : Karthala, pp.27-38
- Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (2008) Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Ouaga - Horizon 2025
- Neuwirth, R. (2006) Shadow cities: A billion squatters, a new urban world. New York: Routledge
- Prat, A. (1996) Ouagadougou, capitale sahélienne: croissance urbaine et enjeu foncier. Mappemonde, janvier, pp.18-24
- The World Bank (2002) Upgrading of low income settlements – Burkina Faso country assessment report